

Von Angstklauseln und Schwarze-Peter-Gesetzgebung: der Kindergeld-Gesetzentwurf des BMF

VB verfassungsblog.de/von-angstklauseln-und-schwarze-peter-gesetzgebung-der-kindergeld-gesetzentwurf-des-bmf/

Thorsten Kingreen Di 14 Mrz 2017

Darf Deutschland Unionsbürgern, die in Deutschland beschäftigt sind, das Kindergeld kürzen, wenn ihre Kinder nicht in Deutschland wohnen? Ein in dieser Woche im Kabinett diskutierter [Referentenentwurf aus dem Bundesministerium für Finanzen \(BMF\)](#) meint: ja, oder genauer: wenn die Europäische Union es erlaubt! Er möchte das Kindergeld auf der Grundlage einer für das Einkommenssteuerrecht entwickelten „Ländergruppeneinteilung“ kürzen, soweit dies nach den Verhältnissen des Wohnsitzstaates des Kindes notwendig und angemessen ist.

Die Kommission hält dagegen: Wer in Deutschland Steuern zahlt, muss auch die gleichen sozialen Leistungen erhalten, meint die für Soziales zuständige Kommissarin [Marianne Thyssen](#). So einfach ist die Welt der deutschen Transfersysteme natürlich nicht. Das Kindergeld wird nach § 31 EStG nicht gezahlt, weil Menschen Steuern zahlen, sondern weil sie Kinder haben, deren Existenzminimum nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von der Einkommenssteuer freigestellt werden muss. Für Personen mit höheren Einkommen treten an die Stelle des Kindergelds die dann günstigeren Kinderfreibeträge. Das Kindergeld ist also zwar eine Sozialleistung, die aber im Hinblick auf das steuerrechtlich freizustellende Existenzminimum fast ausschließlich über das Einkommenssteuerrecht abgewickelt wird. Für Personen, die aufgrund ihres geringen Einkommens gar nicht oder nur geringfügig steuerlich belastet werden, ist das Kindergeld allerdings vorwiegend eine Maßnahme der Familienförderung, und um diesen Personenkreis dürfte es hier vorwiegend gehen. Sie erhalten Kindergeld, auch wenn sie nur geringe oder gar keine Steuern bezahlen.

Diese Regelungen genügen, abgesehen von ihren fragwürdigen sozialpolitischen Verteilungswirkungen, den rechtsstaatlichen Anforderungen an Normenklarheit „in ihrer sozialrechtlichen, steuerrechtlichen und familienrechtlichen Verflechtung immer weniger“ ([BVerfGE 108, 52/75](#)). Man kann daher Frau Thyssen gar nicht vorwerfen, dass sie die Dinge ein wenig vereinfacht aufbereitet hat. Unionsrechtlich ist ihre Position auch gar nicht so schlecht. Das deutsche Kindergeld ist eine Familienleistung i. S. v. [Art. 1 lit. z\) VO\(EG\) 883/2004 \(sog. Wanderarbeitnehmerverordnung\)](#), für die die koordinationsrechtlichen Vorgaben der Art. 67-69 dieser Verordnung gelten. Der EuGH hat zwar 9 Tage vor der Volksabstimmung über den Brexit noch [entschieden](#), dass das britische Kindergeld von einem rechtmäßigen Aufenthalt in Großbritannien abhängig gemacht werden darf. Das hat aber bekanntermaßen weder den britischen EU-Freunden genützt noch stützt es heute die deutsche Position. Denn es geht ja gerade um Personen, die sich aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit unionsrechtlich rechtmäßig in Deutschland aufhalten, und nicht um die in der Presse bisweilen kolportierten arbeitslosen Personen, die sich in heruntergekommenen Baracken in der Dortmunder Nordstadt einquartieren, um deutsches Kindergeld zu kassieren.

Die maßgebliche unionsrechtliche Norm für die Koordinierung der Familienleistungen ist Art. 67 VO(EG) 883/2004. Danach hat eine Person auch für Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Mitgliedstaats, als ob die Familienangehörigen in diesem Mitgliedstaat wohnen würden. Diese Sachverhaltsgleichstellung – das Unionsrecht fingiert, dass sich ein in einem anderen Mitgliedstaat aufhaltendes Kind im für die Familienleistung zuständigen Staat aufhält – ist ein zentrales Instrument des europäischen koordinierenden Sozialrechts, das die Arbeitnehmerfreizügigkeit sozialrechtlich ermöglicht. Ein Mitgliedstaat darf daher Familienleistungen für die in anderen Mitgliedstaaten lebenden Kinder nicht niedriger bemessen als für Kinder, die sich im Inland aufhalten. Dementsprechend hat der EuGH bereits 1986 eine kuriose Vorgängerbestimmung von Art. 67 VO(EG) 883/2004 als [Verstoß gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit angesehen](#): Art. 73 Abs. 2 VO(EWG) 1408/71 a. F. (also das europäische Rechts selbst!) hatte in einer Art „Angstklausel“ vorgesehen, dass Frankreich die Bemessung von Leistungen an das Leistungsniveau des Wohnortes des Kindes anpassen durfte.

Noch kurioser ist aber, dass das BMF das alles gar nicht anders sieht. Gleich auf der ersten Seite des Referentenentwurfs heißt es, das Europarecht lasse eine Anpassung des Kindergeldes an die Lebenshaltungskosten in einem anderen Mitgliedstaat derzeit nicht zu. Er formuliert dementsprechend in den einschlägigen Normentwürfen eine aufschiebende Bedingung: Die Kürzung des Kindergeldes solle erstmals in dem Kalendermonat greifen, „der auf das Inkrafttreten der geänderten Verordnung (EG) Nr. 883/2004 folgt.“ Es soll also ein deutsches Bundesgesetz im Bundesgesetzblatt schon einmal verkündet werden, sein Inkrafttreten aber von einer überhaupt nicht absehbaren Änderung des einschlägigen Unionsrechts abhängen! Offenbar meint man, im aufziehenden Wahlkampf auch hierzulande politisches Kapital aus der Überschrift „Wir würden ja gerne den Sozialmissbrauch bekämpfen, wenn nicht die böse EU wäre...“ ziehen zu können. Hat es so eine plumpe „Schwarzer Peter-Gesetzgebung“ in Deutschland schon einmal gegeben?

Natürlich ist es überhaupt nicht Aufgabe des Sozialstaats, soziale Grundsicherungsleistungen zu exportieren. Wer erinnert sich nicht noch an den im Hitzesommer 2003 von der BILD-Zeitung ausgegrabenen „Florida-Rolf“, der – am Strand von Florida liegend – über die zu geringe Sozialhilfe für Auslandsdeutsche lamentierte (und damit die faktische Abschaffung dieser Leistung beschleunigt hat)?

Aber nicht nur das geltende Unionsrecht, sondern auch der politische Schwebezustand unserer Union stellt uns zunehmend vor die Herausforderung zu bestimmen, wer denn eigentlich genau dieser soziale „Staat“ ist. Die Wirtschafts- und Finanzkrise und ihre Bewältigung belegen tagtäglich, dass die Wirtschafts- und Währungsunion sozialrechtlich unvollendet ist; die Mitgliedstaaten pochen tapfer auf ihre sozialpolitische Souveränität und lassen sich dafür auf einen haushalts- und sozialpolitischen Kontrollföderalismus in Gestalt des Europäischen Semesters ein, der ihre Handlungsspielräume weitaus mehr beschränkt als dies etwa eine Europäische Arbeitslosen(rück)versicherung täte. Auch der Referentenentwurf des BMF ist von diesem sozialrechtlichen Souveränitätsdogma geprägt. Das Spannungsverhältnis zwischen der europäischen Freizügigkeit auf der einen und der Ungleichheit der Lebensverhältnisse und der vielerorts unzureichenden sozialen Grundsicherung auf der anderen Seite löst man so nicht auf. Es ist doch auch sozial- und integrationspolitisch besser (und nach Art. 153 AEUV auch zulässig), die Mitgliedstaaten unionsrechtlich und ggfs. mit begleitender Hilfe eines Europäischen Fonds zu verpflichten, transparente Systeme der Grundsicherung für Arbeitsuchende einzuführen, als allein sozialleistungsmotivierte Wanderung zu finanzieren.

Heute kaum noch vorstellbar: Frankreich hatte die oben erwähnte und vom EuGH für rechtswidrig erklärte kindergeldrechtliche „Angstklausel“ seinerzeit vor allem mit Blick auf die Lebensverhältnisse in Italien durchgesetzt. Ein frühes Beispiel dafür, dass man die Europäische Union auch ohne sozialrechtliche Abschottung bauen kann.

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Kingreen, Thorsten: *Von Angstklauseln und Schwarze-Peter-Gesetzgebung: der Kindergeld-Gesetzentwurf des BMF*, *VerfBlog*, 2017/3/14, <http://verfassungsblog.de/von-angstklauseln-und-schwarze-peter-gesetzgebung-der-kindergeld-gesetzentwurf-des-bmf/>.